

Nr 50

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal; given Stockholms slott den 10 mars 1971.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal.

GUSTAF ADOLF

ERIC HOLMQVIST

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås lagstiftning i syfte att förbättra förutsättningarna för framgångsrika avtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. I propositionen föreslås en lag som ger Kungl. Maj:t möjlighet att för en tid av sex veckor frysa ned stridsåtgärder som hotar väsentliga medborgarintressen. Lagen är konstruerad som en fullmaktslag med begränsad giltighetstid.

Förslag till

Lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal

Härigenom förordnas som följer.

Har i konflikt om arbetstagares anställnings- eller arbetsvillkor vidtagits stridsåtgärder som hotar väsentliga medborgarintressen, får Konungen förordna att kollektivavtal, som senast ägde tillämpning mellan parterna i konflikten, på nytt skall äga giltighet som sådant avtal. Förordnande kan avse en tid av högst sex veckor och gäller längst till den tidpunkt då nytt kollektivavtal träffas.

Denna lag träder i kraft omedelbart. Förordnande får ej avse tid efter den 25 april 1971.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 10 mars 1971.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LID-BOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *fullmakt för Kungl. Maj:t att ingripa med anledning av stridsåtgärder på arbetsmarknaden* och anför.

Aktuella arbetstvister

Den 29 december förordnade Kungl. Maj:t särskild förlikningskommission att medla i arbetstvisten mellan statens avtalsverk, å ena, samt Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), å andra sidan, om kollektivavtal. Sedermera förordnade Kungl. Maj:t den 12 februari 1971 ytterligare ledamot i denna förlikningskommission och uppdrog samtidigt åt den sålunda utökade kommissionen att medla även i arbetstvist mellan statens avtalsverk, å ena, samt Statsanställdas förbund (SF), å andra sidan, om kollektivavtal.

Den 14 januari 1971 förordnade Kungl. Maj:t *dels* särskild förlikningskommission att medla i arbetstvister om kollektivavtal mellan Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet, å ena, och till SACO anslutna organisationer, å andra sidan, *dels* särskild förlikningskommission att medla i motsvarande arbetstvist mellan riksdagens förvaltningskontor, å ena, samt SACO och SR, å andra sidan.

Den 29 december 1970 förordnade Kungl. Maj:t särskild förlikningsman att medla i arbetstvist om upprättande av nya kollektivavtal mellan domänverket, Föreningen skogsbrukets arbetsgivare, Skogs- och lantarbetsgivareföreningen och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund, å ena, samt Svenska skogsarbetareförbundet, Sveriges arbetares centralorganisation – Skogsfederationen – och Riksförbundet landsbygdens folk, å andra sidan.

Slutligen förordnade Kungl. Maj:t den 19 februari 1971 särskild förlikningskommission för medling i förhandlingar mellan Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och Landsorganisationen i Sverige (LO) om allmänna grunder för kollektivavtal inom dessa organisationers gemensamma avtalsområden.

Förlikningsarbetet har ännu inte lett till resultat.

Kortfattad översikt över hittills vidtagna stridsåtgärder m. m.

SACO-området

Den 8 januari 1971 strandade *SACO* de kommunala förhandlingarna och utfärdade samtidigt konfliktvarsel mot Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet. Varslet omfattade ca 2 500 *SACO*-medlemmar inom förvaltningen i 25 kommuner och sju landsting. Den 1 februari 1971 utlöste *SACO* den sålunda varslade konflikten. Den 18 februari 1971 hänsköt Svenska kommunförbundet till kommunaltjänstenämndens prövning frågan om vidtagna stridsåtgärder vid sociala förvaltningar var att anse som samhällsfarliga. Nämnden fann med fem röster mot en att konflikten vid socialförvaltningar otillbörligt störde viktiga samhällsfunktioner om inte dispenser medgavs i den omfattning som oundgängligen fordrades för handläggning av akuta socialvårdsfall.

Den 28 januari varslade *SACO* om konfliktåtgärder även beträffande bl. a. veterinärer vid kommunala köttbesiktningebyråer. Frågan om denna konflikt otillbörligt skulle störa samhällsviktiga funktioner hänsköts därefter till kommunaltjänstenämnden som med fyra röster mot två förklarade konflikt på detta område vara att anse som samhällsfarlig.

Med anledning av de vidtagna åtgärderna på arbetstagersidan varslade *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* om lockout, omfattande ca 5 700 *SACO*-medlemmar inom förvaltningen i samtliga kommuner och landsting. Denna lockout trädde i tillämpning i mitten av februari.

Den 28 januari 1971 varslade *SACO* om strejk fr. o. m. den 5 februari 1971 omfattande ca 3 000 medlemmar på det statliga området. Strejkvarslet berörde centrala myndigheter, rättsväsendet, länsorgan och lokala organ, bl. a. byggnadsstyrelsen, kommerskollegium, luftfartsverket, statens centrala frökontrollanstalt, länsstyrelser, besiktningsveterinärorganisationen och kronofogdemyndigheterna. Statens avtalsverk begärde med anledning av detta varsel att statstjänstenämnden skulle pröva om strejk för vissa av de varslade grupperna, bl. a. besiktningsveterinärer och *SACO*-medlemmar vid frökontrollanstalten och tjänstemän med beslutanderätt i utbetalningsärenden, skulle otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner. *SACO* återkallade då varslet beträffande dessa grupper. Strejken i övrigt började den 5 februari 1971. Samtidigt vars-

lade SACO på nytt om strejk fr. o. m. den 13 februari beträffande de grupper som hade hänskjutits till statstjänstenämnden.

Den 17 februari uttalade sig statstjänstenämnden med fem röster mot tre för att strejk vid frökontrollanstalten ej var att anse som samhällsfarlig. Två dagar senare förklarade nämnden med fyra röster mot tre och en nedlagd röst att inte heller strejk bland tjänstemän med beslutanderätt i utbetalningsärenden var att anse samhällsfarlig. Samma dag uttalade nämnden med sju röster mot en att strejk bland besiktningsveterinärer var att anse som samhällsfarlig. Den 22 februari sattes strejken i fråga om huvuddelen av dessa grupper i kraft.

Den 3 februari 1971 beslutade *statens avtalsverk* om lockout mot ca 28 000 SACO-medlemmar i statlig tjänst. Den avsåg framför allt lärare i grundskolor, gymnasier och fackskolor, statliga skolor för vuxna, privatskolor, universitet och högskolor, lärarutbildningsanstalter och yrkesskolor. Den 10 februari 1971 hänsköt SACO frågan om lärarlockoutens samhällsfarlighet till statstjänstenämnden. Nämnden förklarade den 18 februari med sju röster mot en att lockouten på lärarområdet inte var att anse som samhällsfarlig. Den 19 februari trädde denna lockout i kraft.

Den 4 februari 1971 varslade *SACO* och *Sveriges läkarförbund* om strejk fr. o. m. den 15 februari för omkring 5 000 medlemmar i statlig (4 000) och kommunal (1 200) tjänst, bl. a. anställda vid vissa lotsplatser och inom undervisningssektorn ca 2 000 läkare och 400 tandläkare. Även för riksdagens förvaltningskontor utfärdades strejkvarsel. Den 15 februari utlöstes strejken i fråga om tandläkarna. Sedan frågan huruvida strejk som drabbar läkarutbildningen kan anses samhällsfarlig hänskjutits till statstjänstenämnden, som den 18 februari förklarade att så inte kunde anses vara fallet, utlöstes strejk beträffande läkarna den 1 mars.

Statens avtalsverk varslade den 23 februari om utvidgad lockout till den 4 mars 1971 för bl. a. ca 1 000 SACO-an slutna forskare som är anställda på forskningsrådsanslag.

SR-området

SR varslade den 28 januari 1971 om strejk fr. o. m. den 5 februari 1971 för ca 1 000 medlemmar. Strejkvarslat berörde statens järnvägar, tullverket, byggnadsstyrelsen och länsstyrelsen i Stockholms län. Strejken utlöstes den 5 februari. Med anledning av SR:s varsel beslutade *statens avtalsverk* den 3 februari 1971 om lockout mot ca 2 500 SR-medlemmar i statlig tjänst. Lockouten trädde i tillämpning den 19 februari. Därefter varslade statens avtalsverk den 23 februari om utvidgad lockout till den 4 mars för bl. a. ca 3 000 SR-an slutna officerare inom försvaret och ca 400 SR-medlemmar anställda vid domänverket, sjöfartsverket, televerket och statens vägverk.

TCO-området

Den 30 december 1970 varslade TCO-S om arbetsinställelse fr. o. m. den 11 januari 1971 för ca 17 000 medlemmar. Bl. a. berörs ca 2 000 anställda vid postbanken vilka tjänstgör inom driftsektionens girobokföring och postgirokontorets datacentral 1 och 2. Frågan huruvida en strejk på sistnämnda områden skulle vara ägnad att störa viktiga samhällsfunktioner hänsköts den 10 januari 1971 av statens avtalsverk till statstjänstenämnden. Statstjänstenämnden förklarade sig den 26 januari 1971 inte kunna avge något utlåtande i saken, eftersom majoritet för en ståndpunkt i saken inte hade kunnat nås bland nämndens ledamöter. TCO-S strejkvarsel har inte utlösts.

Departementschefen

Den svenska arbetsfredslagstiftningen bygger på att parterna på arbetsmarknaden själva skall reglera sina förhållanden genom frivilliga överenskommelser. I den mån överenskommelse föreligger är avtalsparterna bundna av fredsplikt enligt 4 § lagen (1928: 253) om kollektivavtal. Om däremot något gällande kollektivavtal inte existerar, finns i svensk lagstiftning bestämmelser i syfte att trygga arbetsfreden meddelade endast i form av föreskrifter om medling i arbetstvister. I stort sett torde man vara ense om att denna ordning inte har varit till någon olägenhet utan tvärtom bidragit till att hos parterna på arbetsmarknaden skapa en samförståndsvilja och en känsla av ömsesidigt ansvar för att upprätthålla arbetsfreden.

I några speciella situationer har statsmakterna emellertid ansett sig inte böra stå överksamma inför risken att en fredlig lösning av uppkommen arbetstvist inte kunde nås. Jag syftar på 1947 års polis-konflikt, 1951 års sjuksköterskekonflikt och 1955 års sjöbefälskonflikt. Faran för att ett stort antal av landets polismän skulle, på grund av oenighet om anställningsvillkoren, lämna polistjänsten med därav följande risk för störningar i den allmänna ordningen och säkerheten föranledde sålunda år 1947 statsmakterna att införa en särskild form av tjänsteplikt för polisens del. Bestämmelserna härom gavs i lagen (1947: 536) om särskilda åtgärder för polisverksamhetens upprätthållande i vissa fall. Denna lag, som gällde t. o. m. den 30 juni 1948, behövde dock aldrig tillämpas. Nödvändigheten att upprätthålla sjukvården var anledning till att Kungl. Maj:t i prop. 1951: 212 föreslog riksdagen att anta ett förslag till lag om särskilda åtgärder för upprätthållande av viss sjukvårdande verksamhet. Den föreslagna lagstiftningen var utformad i första hand som en lagstiftning om obligatorisk skiljedom i den aktuella tvisten. Denna löstes emellertid innan riksdagen hade tagit ståndpunkt till förslaget, varför propositionen återkallades av Kungl. Maj:t. Inför hotet av en öppen konflikt mellan redarna och sjöbefälet

framlades prop. 1955: 197 med förslag till lag om skiljedom i viss arbetstvist. Motiveringen för förslaget var, att en konflikt på detta område skulle komma att praktiskt taget lamslå sjöfarten med svenska fartyg med synnerligen allvarliga återverkningar för vårt lands ekonomiska liv som följd. Även sistnämnda proposition återkallades med anledning av att tvisten löstes genom frivillig uppgörelse.

Den 1 januari 1966 infördes förhandlingsrätt för statens och kommunernas tjänstemän enligt i princip samma regler som gäller för andra arbetstagare (prop. 1965: 60). Lön och övriga ekonomiska villkor för de offentligt anställda tjänstemännen regleras efter denna tidpunkt genom kollektivavtal. Lockout och strejk erkänns som tillåtna stridsmedel i intressetvister mellan stat och kommun, å ena, samt tjänstemannaorganisationerna, å andra sidan.

I fråga om samhällsfarliga konflikter gäller de huvudavtal som staten och kommunförbunden har träffat med de offentliga tjänstemännens huvudorganisationer. Enligt dessa huvudavtal får part som anser att viss konflikt är ägnad att otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner påkalla förhandlingar med motparten i syfte att undvika, begränsa eller häva konflikten. Kan enighet inte nås mellan parterna, får part hänskjuta till en särskild nämnd – statstjänstenämnden på det statliga området och kommunaltjänstenämnden på det kommunala – att pröva om konflikten är samhällsfarlig. Huvudregeln är att nämnden skall avge sitt utlåtande inom två veckor från det fråga har hänskjutits dit, men nämnden kan om det behövs förordna om en veckas uppskov med att avge utlåtande. Fredsplikt råder medan nämnden prövar frågan. Nämndens utlåtande är inte bindande för parterna.

Nämndernas möjligheter att lösa problemen med samhällsfarliga konflikter är av olika skäl begränsade. Detta beror inte endast på att nämnderna ej kan avgöra dit hänskjutna frågor med bindande verkan. Det beror även i hög grad på att systemet är sådant att de inte har tillräckliga möjligheter att bedöma den samlade verkan av flera samtidigt pågående stridsåtgärder. Det är också svårt för dem att ta erforderlig hänsyn till stridsåtgärders verkningar i ett längre tidsperspektiv.

Vid införandet av stats- och kommunaltjänstemannalagarna har man utgått från att systemet med nämnder som prövar stridsåtgärders samhällsfarlighet inte under alla förhållanden erbjuder de nödvändiga garantierna för tredje man. Statsmakterna har ytterst ansvaret för att vitala samhällsintressen inte skadas genom stridsåtgärder. Föredragande departementschefen konstaterade också att ingen ifrågasätter Kungl. Maj:ts och riksdagens rätt att tillgripa lagstiftning till skydd för vitala samhällsintressen (prop. 1965: 60 s. 109). Han framhöll också att intet hindrade statsmakterna att i ett tvångsläge tillgripa tjänstepliktslagstiftning. Han konstaterade vidare, att det offentliga tjänstemannaområdet

var speciellt ömtåligt för sådana stridsåtgärder som lockout och strejk. Dels var den offentliga tjänsteverksamheten till sin natur sådan att arbetskonflikter inom densamma i särskilt hög grad drabbade utomstående. Dels kunde fackliga aktioner riktade mot ett fåtal nyckelposter inom den offentliga tjänsten mer eller mindre lamslå hela verksamhetsfält; risken för sådana aktioner, som inte behövde medföra stora ekonomiska påfrestningar för organisationerna, kunde vara större än risken för arbetsinställelse som omfattade ett stort antal arbetstagare. Frågan vilka begränsningar i rätten att vidtaga stridsåtgärder som med hänsyn till dessa omständigheter borde övervägas utgjorde, enligt departementschefen, en del av det problemkomplex som brukade sammanfattas i spörsmålet om skydd mot s. k. samhällsfarliga konflikter. Han framhöll vidare, att statens och kommunernas verksamhet uppenbarligen inte kunde tillåtas att bli försatt ur spel och att samhället måste äga medel att värja sig mot konflikter, som skulle kunna äventyra rikets säkerhet eller medborgarnas trygghet till liv och egendom, vården av sjuka, omhändertagna och andra behövande eller medföra allvarliga rubbningar i samhällsekonomin eller folkförsörjningen (prop. 1965: 60 s. 107-108).

Beträffande de nu pågående konflikterna på den offentliga sektorn är det uppenbart att mycket allvarliga verkningar redan kan skönjas. Sysselsättningen inom industrin hotas på olika sätt, bl. a. genom inskränkningarna i godstrafiken på järnvägarna och genom utebliven handläggning av olika ärenden som rör industriföretag hos statliga och kommunala myndigheter. Bostadsproduktionen försenas och fördyras av att plan- och byggnadsärenden inte kan prövas och avgöras hos kommuner och länsstyrelser. Arbetsnedläggelser bland offentligt anställda ingenjörer och arkitekter kan komma att försena och fördyra kraftverksbyggen och andra stora byggnadsprojekt med ofrånkomliga följder för sysselsättningen. Ett betydande antal arbetstagare har redan friställts på grund av konflikterna och det är risk för att tusentals arbetstagare inom olika näringsgrenar kommer att bli permitterade inom kort.

Konfliktåtgärderna på det sociala området innebär, även om man beaktar hittills medgivna dispenser, att många kommuner kommer att få svårt att klara handläggningen av socialvårdsärenden. Härtill kommer att permitteringar på grund av övriga konfliktåtgärder kan komma att ställa ökade krav på socialvården. För enskilda människor som är beroende av t. ex. barnavårdens, nykterhetsvårdens och socialhjälpens insatser förvärras situationen snabbt ju längre konflikten drar ut på tiden.

Inom utbildningsväsendet berörs omkring 700 000 elever av konflikten. Under en utdragen konflikt minskar effektiviteten i de självstudier, som hittills kunnat bedrivas, med allvarliga rubbningar i studieprogram-

men som följd. Särskilt utsatta är de vuxenstuderande, inte minst genom att förseningar i studierna kan få ekonomiska konsekvenser. Jag vill framhålla att den strejk inom den medicinska utbildningssektorn som SACO och Sveriges läkarförbund utlöst, om den får fortsätta, kan leda till en kännbar begränsning av sjukvårdsresurserna.

Under strejken vid statens jordbruksnämnd har de överläggningar som påbörjats mellan nämnden, konsumentdelegationen och jordbrukets förhandlingsdelegation legat nere eftersom kalkyler och annat underlag för överläggningar inte kunnat presteras. Den nu gällande prisregleringen på jordbruksprodukter avser innevarande budgetår. För tiden därefter måste vårriksdagen således fastställa nya grunder för bestämmelser för prisregleringen.

Jag skall inte fullfölja denna genomgång. Vad jag sagt i saken måste ses mot bakgrunden av att konflikterna på den offentliga sektorn kan väntas dra ut åtskilligt på tiden om statsmakterna inte ingriper. Om konflikten fortsätter ytterligare i flera veckor, kommer svårigheterna för enskilda människor som inte är indragna i konflikten att snabbt förvärras. Jag vill också erinra om att de verkningar av konflikterna som drabbar tredje man med särskild kraft träffar dem som även i andra sammanhang är mest utsatta. Den minskade sysselsättningen inom industri- och bostadsproduktionen går i första hand ut över dem som har den sämsta anställningstryggheten. Den inställda persontrafiken på järnvägarna skapar störst svårigheter för familjer med låga inkomster och utan tillgång till bil. Störningar i samhällets sociala service upplevs starkast av låginkomsttagare och andra som i särskilt hög grad är beroende av denna service. Skolkonfliktens verkningar är mest kännbara för familjer där föräldrarna har minst möjligheter att själva ta sig an barnen och ordna för dem.

Det framgår av min skildring av läget att statsmakterna inte längre kan stå överksamma. Tidpunkten har kommit då regering och riksdag måste ingripa med lagstiftningsåtgärder för att hindra ytterligare skadeverkningar för tredje man. Därvid är att märka att de nu pågående konflikterna äger rum i ett skede då förhandlingarna på arbetsmarknaden är långt ifrån avslutade. Det kan beräknas dröja minst en månad innan parterna är framme i slutskedet.

Vid utformningen av den nu aktuella lagstiftningen bör beaktas att lagen inte görs mer ingripande än som är absolut nödvändigt. Man bör undvika att ingripa på ett sätt som innebär en principiell begränsning av stats- och kommunaltjänstemännens strejkrätt. Det finns inte anledning att i detta sammanhang ompröva 1965 års lagstiftning på området.

Vad som behövs är en lag som gör det möjligt för statsmakterna att se till att de stridsåtgärder som pågår inställs tills vidare och att förhandlingar mellan parterna kan fortsätta under gynnsammare be-

tingelser än hittills. Lagen bör ha en klar undantagskaraktär med en kort giltighetstid.

Vid övervägande av de olika möjligheter som står till buds har jag stannat för att lagen bör konstrueras som en fullmaktslag, som ger Kungl. Maj:t möjlighet att för en tidrymd som lämpligen kan bestämmas till sex veckor, förlänga de kollektivavtal som senast gällde på de områden som berörs av stridsåtgärder. Av en sådan konstruktion följer bl. a. att parterna blir bundna av fredsplikt enligt 4 § kollektivavtalslagen. Förordnandet bör ej kunna avse tid efter den 25 april.

Bl. a. på grund av sambandet mellan avtalsrörelserna på olika delar av arbetsmarknaden bör lagen i princip gälla alla kollektivavtalsområden. Det är emellertid uppenbart att lagen föranleds av de nu pågående stridsåtgärderna. På de delar av arbetsmarknaden som inte i dag berörs av öppna konflikter pågår förhandlingar i sedvanlig ordning och jag räknar inte med att det skall bli aktuellt att stoppa stridsåtgärder på nya områden. Det bör understrykas att förutsättningarna för förordnande att återuppliva utgångna kollektivavtal bör vara att part på arbetsmarknaden har tillgripit stridsåtgärder som hotar väsentliga medborgarintressen. Att detta rekvisit är uppfyllt beträffande dagens öppna konflikter framgår av vad jag tidigare sagt.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till *lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal*.

Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget till *lag om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten